

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä marraskuuta 2013 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta (HE 201/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöministeri Ville Niinistö
- ympäristöneuvos Riitta Levinen ja neuvotteleva virkamies Tarja Blauberg, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Tapani Koivumäki, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Tuomo Aunola, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Tuuri Kerttula, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- kehittämisinsinööri Tuulia Innala, Suomen Kuntaliitto

- toimialajohtaja Petri Kouvo, HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
- toimitusjohtaja Juha-Heikki Tanskanen, Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy
- toimialapäällikkö Anna Vainikainen, Elintarviketeollisuusliitto ry
- toimitusjohtaja Markku Salo ja lakiasianpäälikkö Leena Eränpö, Jätelaitosyhdistys ry
- johtaja Ilkka Nieminen, Päivittäistavarakauppa ry
- vt. toimitusjohtaja Pia Vilenius, Ympäristöyritysten Liitto ry
- asiantuntija Pertti Sundqvist, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut:

- Suomen Uusiomuovi Oy
- Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy, Mepak-Kierrätys Oy, Suomen Kuitukierrätys Oy, Suomen Keräyslasiyhdistys ry ja Suomen Uusiomuovi Oy (yhteislausunto)

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkausten tuottajavastuuseen liittyvien jätelain eräiden velvoitteiden voimaantuloa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen mukaan pakkausten tuottajavastuuta koskevien säännösten soveltamisen siirtymäaika pidennettäisiin vuodella 1 päivään toukokuuta 2015. Käytöstä poistettujen pakkausten vastaanottoa ja kuljetusta koskevia jätelain säännöksiä sovellettaisiin pakkausten tuottajiin kuitenkin pääosin vasta 1 päivästä tammikuuta 2016. Ehdotetut pidennetyt siirtymäajat turvaisivat pakkausten tuottajille ja muille toimijoille tarpeellisen ajan kehittää toimintaansa jätelain mukaiseksi ja mahdollistaisivat pakkausten tuottajavastuuta koskevien uudistusten hallitun toteuttamisen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tuotteen ja tuotemerkintöjen valvontaa koskevaan jätelain säännökseen täsmennystä, joka olisi tarpeen Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ehdotetta-

van pakkausten markkinavalvontatehtävän hoitamiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella pakkauksia koskevan ns. täyden tuottajavastuun voimaantulon lykkäämistä vuodella 1 päivään toukokuuta 2015 saakka. Jätelain kokonaisuudistuksessa säädetyn velvoitteen mukaan pakkauksia koskeva täysi tuottajavastuu tulee voimaan 1.5.2014. Koska keräyspisteiden verkostoa koskevaa asetusta ei ole annettu, tuottajat eivät ole voineet rakentaa vaatimukset täyttävää vastaanottopaikkojen verkostoa. Ellei siirtymäaikaa pidennetä, tuottajat rikkovat 1.5.2014 lakia, kun ne eivät ehdi perustaa asianmukaista verkostoa, ja kierrätystavoitteiden saavuttaminen vaarantuu. Perustamisen edellytyksenä on, että valtioneuvoston asetuksella määritellään yksityiskohtaisesti verkostolta vaadittavat ominaisuudet.

Ympäristövaliokunta katsoo, että koska asetuksen antamisen viivästyminen johtuu ennen kaikkea siitä, ettei ympäristöministeriö ole asiaan liittyvien voimakkaiden näkemyserojen vuoksi kyennyt valmistelemaan asetusta lain vaatimassa aikataulussa, on kohtuutonta pakottaa tuottajat tilanteeseen, jossa ne eivät voi, vaikka haluavat, täyttää lainsäädännön vaatimuksia. Tuottajilta ei ole tässä tilanteessa kohtuullista odottaa verkoston rakentamista, kun ei ole ollut tiedossa, minkälaisia vaatimuksia verkostolta edellytetään. Tuottajia ei myöskään ole perusteltua velvoittaa ottamaan huolehdittavakseen kaikista kuntien hoitamista nykyisistä haja-asutusalueella hajallaan sijaitsevista vastaanottopaikoista, sillä keräysvaatimusten asettamisessa on otettava huomioon myös keräyksestä aiheutuvat ympäristövaikutukset ja kustannukset. Suomen ympäristökeskuksessa tehdyn vaikutusarvion mukaan haja-asutusalueella olevat keräyspisteet lisäävät merkittävästi kuljetukses-

ta aiheutuvia ympäristövaikutuksia ja kustannuksia. Valiokunta katsoo näistä syistä, että siirtymäajan pidentäminen on välttämätöntä.

Siirtymäajan pidentämisellä aiheutetaan toisaalta kuntien velvollisuuden pitkittymistä, mutta koska kysymys ei ole kunnille uudesta velvoitteesta, vaan entisen velvoitteen voimassaolon melko vähäisestä pidentämisestä, tätä on pidettävä hyväksyttävänä. Valiokunta korostaa, että siirtymäajan pidentämisen hyväksymisen perusteena on myös se, että aiheutuneessa tilanteessa vain näin voidaan saada laadukas sekä valtakunnallisesti yhtenäinen ja logistisesti tehokas keräyspisteiden verkosto. Hallituksen esityksen mukaista siirtymäaikaa pidempään tuottajavastuun toteuttaminen ei saa enää viivästyä.

Ympäristövaliokunta on kuitenkin huolissaan siitä, että tuottajien perustama verkosto heikentäisi kuluttajien palvelutasoa verrattuna nykyiseen, kunnan järjestämään palveluun. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvoston asetuksella määrätään tarpeeksi yksityiskohtaiset vaatimukset riittävän kattavan verkoston rakentamisesta asianmukaisen palvelutason turvaamiseksi siten kuin valiokunta mietinnössään esittää.

Keräyspisteverkoston kattavuus

Jätelain 49 §:n mukaan tuottajan on järjestettävä käytöstä poistettavien tuotteiden vastaanotto- paikkoja siten, että tuotteen voi maksutta ja vaittomasti luovuttaa näin järjestettyyn vastaanottoon. Tarvittavien vastaanottopaikkojen määrää alueittain määritettäessä otetaan huomioon niihin luovutettavien käytöstä poistettujen tuotteiden laji, laatu ja ennakoitu määrä sekä vastaanotosta ja kuljetuksesta aiheutuvat ympäristövaikutukset ja kustannukset. Määrä voi olla tuoteryhmittäin ja alueittain erilainen.

Ympäristövaliokunta katsoo, että vastaanottopaikkojen sijoittamista koskevissa asetuksessa täsmennettävillä vaatimuksilla tulee varmistaa mainitun pykälän mukaisesti vaivaton mahdollisuus luovuttaa pakkaus keräykseen. Vaivattomuus on keskeinen vaatimus, muut pykälässä mainitut seikat tulee ottaa huomioon määrittäessä lähemmin tätä perustavoitetta. Valiokunta pitää olennaisena pisteiden sijaintia keskeisten palvelujen tai kulkureittien yhteydessä. Keskeisemmät sijoituspaikat voivat parantaa vaivattomuuden vaatimuksen toteutumista, vaikka pisteet lukumääräisesti vähenisivätkin. Niitä tulee olla kuitenkin riittävästi, eikä vain suurimpien kauppojen yhteydessä.

Säätelyn lähtökohtana on jätelain kokonaisuudistuksen hallituksen esityksen mukaan (HE 199/2010 vp), että tuotteen viimeiselle haltijalle turvataan koko maassa tietty vähimmäispalvelutaso. Ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 4/2004 vp) mukaan "tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden jätehuolto tulee nähdä välttämättömyyspalveluna, jonka saatavuus ja laatu on turvattava kaikissa olosuhteissa. Jätteiden kerääminen on siten hoidettava asianmukaisesti myös kustannuksiltaan epäedullisimmista paikoista. Tuottajavastuun toiminnan kannalta on olennaisen tärkeää, että tuotteen haltijalla on käytännössä kohtuullinen mahdollisuus luovuttaa käytöstä poistettava tuote järjestelmään. Kohtuullisuus edellyttää valiokunnan mielestä koko maan kattavaa vastaanottopaikkojen verkostoa niin, että matka vastaanottopisteeseen vastaa normaalia matkaa erityisjätteen vastaanottopaikalle tai kyseisten tuotteiden myymälään."

Valiokunta viittaa tähän lähtökohtaan ja katsoo, että kustannustehokkuusperiaate on keräyspisteiden verkoston rakentamisessa otettava huomioon, mutta se on vain yksi huomioon otettavista asioista riittävän palvelutason ollessa päätavoite kuluttajien kannalta arvioitavan vaivattomuuden vaatimuksen kautta. Haja-asutusalueilla keräyspisteitä on järjestettävä riittävä määrä keskeisille paikoille tai kulkureittien var-

teen, vaikka se olisi kustannuksiltaan tiheään asuttuja alueita epäedullisempaa, jotta vaivaton tuotteen luovutus keräykseen voi toteutua. Valiokunta katsoo, että vaivattomuuden vaatimus on mahdollista toteuttaa sijoittamalla vastaanottopaikat kauppojen tai muiden palvelujen yhteyteen. Haja-asutusalueella tällainen kauppa voi olla pienikin, eli keräyspisteitä ei tule edellyttää sijoitettavaksi ainoastaan suurmyymälöiden yhteyteen. Huomioon on otettava kuitenkin sekin, että muitakin haja-asutusalueiden asukkaiden palveluja keskitetään nykyisin palvelukeskitymiin. Nykyinen haja-asutusalueiden keräysverkosto on myös alueellisesti hyvin eritasoinen; paikoin keräysverkosto on hyvin kattava ja laadukas, mutta paikoin kalusto on vanhentunutta ja keräyspisteet sijaitsevat osin asukkaiden tavanomaisiin kulkureitteihin nähden epäedullisissa paikoissa.

Valiokunta toteaa, että pakkausjätteen kierrätys on kaupungeissa ja haja-asutusalueilla järjestetty hyvin eri tavoin. Kaupungeissa pakkausjätteen keräys on järjestetty usein osana muuta yhdyskuntajätehuoltoa kiinteistökohtaisin keräyspistein, kun taas haja-asutusalueilla kiinteistökohtaista keräystä ei ole, vaan keräys on erillisten alueellisten keräyspisteiden varassa. Esimerkiksi Helsingin seudulla HSY-alueella on erinomainen keräyspisteiden verkosto, jonka palvelutasoa ei saa heikentää. Pakkausten täyden tuottajavastuun tullessa voimaan kunta voi edelleen täydentää tuottajan järjestämää pakkausjätteen alueellista keräystä sekä järjestää kiinteistökohtaista keräystä. Myös kiinteistön haltijalla on tietty edellytyksin oikeus järjestää pakkausjätteen kuljetus kiinteistöiltä. Pakkausjätteen kiinteistökohtaisen keräyksen oletetaan tulevaisuudessa yleistyvän edelleen varsinkin suuremmissa taajamissa. Kunnilla on lisäksi lakisääteinen velvollisuus huolehtia asumisesta syntyvän muun kuin pakkausjätteen kierrätyskelpoisten jätelajien erilliskeräyksestä. Edellä mainitut seikat vaikuttavat osaltaan siihen, miten keräysjärjestelmän kokonaisuus rakentuu.

Kunnianhimoiset kierrätystavoitteet ja laadukas verkosto

Valiokunta edellyttää, että pakkausjätteiden kierrätystavoitteita kiristetään riittävän kunnianhimoisiksi ja näin edistetään jätelain perustavoitteita kierrätyksen edistämisestä ja etusijajärjestyksen toteutumisesta. Asetuksen valmistelussa tulee siten ottaa huomioon, että keräyspisteiden verkostosta tulee niin kattava, että kiristytävät kierrätystavoitteet saavutetaan samalla, kun pakkausjätteiden keräykseen luovuttamisen vaivattomuus kuluttajan kannalta toteutuu. Valiokunta katsoo, että tuottajakohtaiset kierrätystavoitteet tulee asettaa valiokunnan käytössä olleita asetustalonnoksia selvästi kireämmiksi. Valtakunnallisten tavoitteiden osalta tavoitteiden asettamiseen liittyy tilastoinnin puutteisiin liittyviä hankaluuksia, mutta näidenkin osalta tavoite-
tasojen kiristäminen tulisi toteuttaa suhteessa viime vuosina toteutuneisiin kierrätystuloksiin parhaalla käytettävissä olevalla tavalla.

Valiokunta katsoo, että tuottajavastuuseen perustuvan keräyspisteiden verkoston tulee olla paitsi riittävän kattava, myös laadukas ja asiakaslähtöinen. Laadukas verkosto on hyvin hoidettu ja kuluttajalle selkeästi muista järjestelmistä erottuva, valtakunnallisesti yhtenäinen oma palvelujärjestelmänsä. Valiokunta korostaa, että keskeistä on myös kuntien ja tuottajien välisen toimivan yhteistyön varmistaminen. Kun kunnilla on joka tapauksessa jätehuoltoviranomaisen rooli ja vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä, on tärkeää, että kuluttajien neuvontajärjestelmät rakennetaan niin, että kuluttaja saa helposti tarvitsemansa neuvot, soittipa sitten kunnan tai tuottajien neuvontapalveluun. Myös vastuukysymykset keräyspisteiden siis-
teydestä huolehtimisesta ja kunnossapidosta on syytä selvittää, ennen kuin järjestelmä tulee voimaan.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen epäkohtaan, että verkkokaupan kautta saapuneet pakkaukset jäävät tuottajavastuun ulkopuolelle. Verkkokaupan voimakkaan kasvun vuoksi vaapaamatkustajaongelmasta uhkaa tulla mittava. Valiokunta katsoo, että ongelman ratkaisemi-

seksi on vaikutettava nopeasti ja aktiivisesti EU-tason säädöksiin, joilla asiaan puututaan. Jos EU-tason ratkaisua ei löydy, myös kotimaisia keinoja on harkittava.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö perustaa kuntien, tuottajien ja muiden keskeisten sidosryhmien välisen yhteistyöryhmän, joka edistää toimivan yhteistyön rakentumista ja seurannan hoitamista.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä mainituin huomautuksin ja ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, joka koskee asetuksen tasolla asetettavia keräyspisteiden verkostoa koskevia vaatimuksia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että tuottajien järjestämän pakkausten keräyspisteverkoston kehittymistä sekä palvelujen laatua ja saatavuutta seurataan tiiviisti ja ryhdytään tarvittaessa viipymättä toimenpiteisiin, joilla tuottajavastuuseen perustuvien palvelujen saatavuus ja laatu sekä kierrätystavoitteiden toteutuminen varmistetaan koko maassa siten, että palvelutaso ei heikkene millään alueella. Seurannassa tulee arvioida myös erityisesti haja-asutusalueille kohdistuvia vaikutuksia ja kierrätyksen onnistumista. Seurannasta ja toteutetuista toimenpiteistä tulee toimittaa ympäristövaliokunnalle ensimmäinen selvitys vuoden kuluttua tuottajavastuun voimaantulon jälkeen.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Eeva-Maria Maijala /kesk
vpj.	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
jäs.	Tarja Filatov /sd	Martti Mölsä /ps
	Christina Gestrin /r	Sari Palm /kd
	Timo Heinonen /kok	Anni Sinnemäki /vihr
	Pauli Kiuru /kok	Mirja Vehkaperä /kesk
	Jukka Kärnä /sd	Juha Väättäinen /ps (osittain)
	Jari Lindström /ps	vjäs. Sirpa Paatero /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.